

Entwicklungspolitisch verursachter Vertreibung begegnen: Möglichkeiten und Grenzen institutioneller Rechenschaftspflicht am Beispiel des Inspection Panels der Weltbank

Schäfer, Dustin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schäfer, D. (2019). Entwicklungspolitisch verursachter Vertreibung begegnen: Möglichkeiten und Grenzen institutioneller Rechenschaftspflicht am Beispiel des Inspection Panels der Weltbank. *PERIPHERIE - Politik, Ökonomie, Kultur*, 39(2), 166-187. <https://doi.org/10.3224/peripherie.v39i2.03>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Dustin Schäfer

Entwicklungspolitisch verursachter Vertreibung begegnen Möglichkeiten und Grenzen institutioneller Rechenschaftspflicht am Beispiel des Inspection Panels der Weltbank*

Keywords: accountability mechanisms, inspection panel, World Bank, development induced displacement, civil society organizations, advocacy
Schlagwörter: Institutionelle Rechenschaftsmechanismen, Inspection Panel, Weltbank, entwicklungspolitisch verursachte Vertreibung, Nicht-Regierungsorganisationen, Interessenvertretung.

Entwicklungspolitisch verursachte Vertreibung

Mindestens 90 % der Bevölkerung Deutschlands erachten die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) als wichtig, wohingegen ihr lediglich 10 % der Befragten eine hohe Wirksamkeit zuschreiben (vgl. DEval 2018: 13). Inwiefern diese Zweifel berechtigt sind oder nicht, möchte ich am Beispiel entwicklungspolitisch verursachter Vertreibung herausarbeiten.

Die physische oder ökonomische Vertreibung von Menschen gilt als eine der gravierendsten Auswirkungen von *Entwicklungsprojekten*. Während die Weltbank (WB) 1994 annahm, dass etwa 10 Mio. Menschen jährlich durch *Entwicklungsprojekte* umgesiedelt werden müssen, gehen derzeitige Schätzungen von bereits 20 Millionen Menschen jährlich aus (vgl. Cernea & Maldonado 2018: 4). Eine Metaanalyse des WB-Projektportfolios zeigt zudem, dass mehr als ein Drittel (37,2 %) der 1.920 überprüften Projekte die Anwendung der WB-Umsiedlungsrichtlinie erforderten (Geschäftsjahre 2014 bis 2018). Im Geschäftsjahr 2018 waren in nur 175 (26,9 %) der Projekte Angaben zu der Anzahl betroffener Menschen

* Mein Dank gilt den Gutachter*innen und der Redaktion für wertvolle Anregungen zur Überarbeitung des Beitrags.

vorhanden (vgl. urgewald 2018). Die Annahme liegt nahe, dass entwicklungspolitisch verursachte Vertreibung ein sich zuspitzendes Problem darstellt. Daran anknüpfend stellen sich die Fragen, inwiefern *Entwicklungsbanken* dem Prinzip *do no harm* gerecht werden und welche Möglichkeiten für betroffene Menschen bestehen, Rechenschaft von Seiten der *Entwicklungsbanken* einzufordern? Letztere Frage erscheint auch deshalb relevant, weil die finanzierenden multilateralen *Entwicklungsbanken* Immunität¹ genießen und somit rechtlich nicht belangt werden können.²

Besonders einflussreich waren Widerstandsaktionen gegenüber entwicklungspolitisch verursachter Vertreibung im Falle des Sardar-Sarova-Staudamms (Sarovar-Staudamm) im indischen Bundesstaat Gujarat. In Reaktion darauf sah sich die WB 1993 gezwungen, den ersten institutionellen Rechenschaftsmechanismus (Beschwerdemechanismus) einzurichten. Seit 1994 ermöglicht das *Inspection Panel* (IP) betroffenen Menschen eine Beschwerde einzureichen, um dadurch die Einhaltung der Umwelt- und Sozialrichtlinien einzufordern. Die resultierenden Untersuchungsberichte verdeutlichen, dass die lokalen Projektauswirkungen häufig konträr zu den ursprünglich proklamierten Projektzielen stehen. Die Beschwerdeprozesse veranlassen *Entwicklungsbanken* dazu, Nachbesserungsmaßnahmen einzuleiten oder sich in Einzelfällen aus Projektfinanzierungen zurückzuziehen. Daran anknüpfend werde ich folgender Fragestellung nachgehen: *Welchen Beitrag leistet das Inspection Panel der Weltbank zur Verringerung entwicklungspolitisch verursachter Vertreibung?*

Zu Beginn skizziere ich die Einführung der ersten Umsiedlungsrichtlinie und gehe auf die Entstehungsgeschichte des IP ein. Anschließend beschreibe ich die gegenwärtigen Strukturen und Prozesse des IP. Auf einer Dokumentenanalyse basierend, stelle ich im nächsten Schritt quantitative Trends dar, die Zusammenhänge zwischen Vertreibung und weltbankfinanzierten Projekten näher erläutern. Die Möglichkeiten und Grenzen des IP, entwicklungspolitisch verursachter Vertreibung entgegenzuwirken, werde ich zudem anhand des 98. Beschwerdefalls des IP, dem *Uganda Transport Sector Development Project* (TSDP) untersuchen. Neben veröffentlichten Dokumenten der WB und des IP greife ich auf neun Expert*innen-Interviews

1 Vgl. *International Organizations Immunities Act*, 79. US-Kongress, 1. Sitzung, Kapitel 652, 29.12.1945.

2 Im Februar 2019 hat der *US Supreme Court* durch sein Urteil im Jam-vs.-IFC-Fall zum ersten Mal die Immunität internationaler Organisationen in Zweifel gezogen, indem er entschied, dass auch sie, z.B. die *International Finance Corporation* (IFC), vor US-amerikanischen Gerichten verklagt werden können. Siehe: <https://earthrights.org/blog/in-wake-of-earthrights-supreme-court-victory-world-bank-group-expresses-new-commitment-to-accountability/>, letzter Aufruf: 26.6.2019.

zurück, die ich auf Forschungsreisen in Uganda und den USA in den Jahren 2016 und 2018 erhoben habe. Vor dem Hintergrund der quantitativen Trends und der qualitativen Erkenntnisse diskutiere ich die gegenwärtigen Entwicklungen im Bereich institutioneller Rechenschaftspflicht und fasse die zentralen Befunde in einem Fazit zusammen.

Die Entstehung des Inspection Panels

Spätestens im Jahr 1978 wurden die negativen Folgen weltbankfinanzierter Projekte deutlich. Allein der Sobradinho-Damm in Brasilien führte zur Vertreibung von etwa 65.000 Menschen. Die brasilianische Regierung hatte bis zur Fertigstellung des Staudamms keine Umsiedlungsmaßnahmen getroffen und die WB als finanzierende Institution ihrerseits nichts getan, um dies zu ändern (I2118: 350-354³).

Der Anthropologe Michael Cernea wurde in Reaktion auf die negativen Projektauswirkungen damit beauftragt, sich mit Umsiedlungen und den daraus resultierenden Folgen zu beschäftigen. 1980 trat daraufhin die erste Umsiedlungsrichtlinie in Kraft (OMS 2.33), verbindlich für alle WB-Mitarbeiter*innen wie auch für die Kreditnehmer. Damit wurden erstmalig operative Standards zur Handhabung von Umsiedlungsfragen während der Projektplanung und Umsetzung eingeführt (I2118: 389-392). Zielsetzung war es, Umsiedlungen zu vermeiden oder wenn nicht vermeidbar, zu minimieren. Die Lebensumstände der Menschen sollten in diesem Prozess wiederhergestellt oder, wenn möglich, verbessert werden (vgl. Cernea & Maldonado 2018: 7).⁴

Die im Jahr 1985 genehmigte Finanzierung des Sarovar-Staudamms löste von Beginn an Proteste aus, u.a. weil die betroffenen Menschen nicht konsultiert wurden (vgl. Morse & Berger 1992: 349; Clark 2001: 52). Bereits zu diesem Zeitpunkt war klar, dass allein der Bau die Vertreibung von etwa 240.000 (vgl. Morse & Berger 1992: xii) bis 320.000 Menschen (vgl. Clark 2001: 52) erfordern würde. Viele weitere würden durch den Kanal und das Bewässerungsnetz betroffen sein.

Die Projektdokumente enthielten keinerlei Hinweise auf Umsiedlungsmaßnahmen. Die WB und die Projektpartner*innen ignorierten die dafür erforderlichen Vorbereitungen sowie deren Überprüfung, um den

3 Bei Verweisen dieser Form handelt es sich um die Textstellen der verwendeten Interviewtranskripte.

4 Die Richtlinie (OMS 2.33) wurde 1990 gestärkt (OD 4.30) und im Jahr 2001 hinsichtlich ihres Umfangs erweitert und inhaltlich ausdifferenziert (OP 4.12). Seit Oktober 2018 ersetzt der *Environmental and Social Framework* und die *Environmental and Social Standards* die bisherigen Richtlinien für alle Projektfinanzierungen.

Bewilligungsprozess der Kreditvergabe zu beschleunigen (I2118: 406-423). Angeführt durch Medha Patkar bildete sich aus den zunächst lokalen Protesten eine nationale und später internationale Bewegung, die *Narmada Bachao Andolan* (vgl. Caufield 1996: 14). Fast zwei Jahrzehnte lang setzte sich die Bewegung gewaltfrei gegen die Umsetzung des Projekts und somit gegen die Vertreibung von Menschen zur Wehr (vgl. Clark 2003: 3).

Finanziert wurde der Sarovar-Staudamm von der *International Development Association* (IDA), die nahezu zinslose Kredite an Staaten vergibt.⁵ Das Kapital für die IDA muss alle drei Jahre durch ihre Geberländer wiederaufgefüllt werden (*replenishment*). Die Geberländer können an diese Wiederauffüllung Bedingungen knüpfen, woraus sich ein wiederkehrendes Gelegenheitsfenster für politische Einflussnahme ergibt. Im Hinblick auf die zehnte Wiederauffüllung versuchten die Nicht-Regierungsorganisationen (NROen)⁶ eine Strategie zu entwickeln, die die Weiterfinanzierung des Sarovar-Staudamms verhindert (vgl. Clark 2003: 7).

Die NROen stellten fest, dass der US-Kongress über seine Kontrolle des Finanzministeriums den größten Einfluss auf den/die US-Exekutivdirektor*in in der WB hat, die Repräsentantin/den Repräsentanten des größten Anteilseigners. Insgesamt sind 25 Direktor*innen für die Führung des täglichen Geschäfts zuständig und entscheiden über alle Kredit- und Projektbeteiligungen. Ende der 1980er Jahre war diese Erkenntnis keinesfalls selbstverständlich, denn die WB stellte zu diesem Zeitpunkt selbst für die in Washington D.C. ansässigen NROen eine undurchschaubare Institution dar (I718: 124-132). Somit war die Gründung des *Bank Information Centers* (BIC) im Jahr 1986 ein wichtiger Schritt, um die Auseinandersetzung mit der WB zu intensivieren. Die Aufgabe von BIC war es u.a., vier in Washington D.C. ansässige NROen⁷ hinsichtlich ihrer Arbeit zur WB zu koordinieren und die bereits 1983 gegründete *Multilateral Bank Campaign* auszuweiten (vgl. Keck & Sikkink 1998: 135, 147-149; I718: 53-59).

5 Die Weltbank-Gruppe (WBG) besteht aus fünf Institutionen. Unter dem Begriff Weltbank werden häufig die *International Development Association* (IDA) und die *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) subsumiert. Zur WBG gehören außerdem die *International Finance Corporation* (IFC), die *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) sowie das *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID).

6 *National Resources Defense Council* (NRDC), *Sierra Club*, *Environmental Defense Fund* (EDF), *National Wildlife Federation* (NWF), *Center for International Environmental Law* (CIEL), der *World Wildlife Fund* (WWF), *Nature Conservancy*, *Conservation International*, *Greenpeace* und das *Environmental Policy Institute*.

7 NRDC, Sierra Club, EDF, NWF.

Den NROen gelang es, über ihre Verbindungen zum Kongress erste Anhörungen vor *subcommittees*⁸ zu initiieren. Die Anhörungen stellten eine effektive Strategie dar, um zusätzlichen politischen Druck über den Kongress zu erzeugen. Zudem verschafften die Anhörungen den NROen Legitimität, um sich für die Interessen der Betroffenen einzusetzen (vgl. Wirth 1998; I418: 272-275). Aus den genannten Einflussphären resultierte ein erhöhtes Interesse einflussreicher Direktor*innen, die begannen, die Finanzierung des Sarovar-Staudamms infrage zu stellen. Neben negativen Projektauswirkungen kritisierten sie, dass projektbezogene Dokumente selbst für sie nicht zugänglich seien (vgl. Udall 1998: 397; I318: 139-143).

Im Dezember 1990 ereignete sich in Indien ein Protestmarsch (*Long March*) von etwa 3000 projektbetroffenen Menschen und Unterstützer*innen, den Polizei und Militär nach einer Woche stoppten. Als Reaktion auf die Blockade führten Medha Patkar und sechs weitere Demonstrant*innen einen sechszwanzig Tage andauernden Hungerstreik durch, mit der Forderung die Auswirkungen des Sarovar-Staudamms umfassend zu überprüfen (vgl. Caufield 1996: 14f; Clark 2003: 3). Um Menschenrechtsverletzungen zu dokumentieren, initiierten die NROen außerdem zahlreiche Projektbesuche und unterstützten Partnerorganisationen finanziell (vgl. Wirth 1998: 63).

Wenig später sah sich der Präsident der WB, Barber B. Conable, dazu veranlasst, eine unabhängige Untersuchung des Staudamms in Auftrag zu geben (vgl. Rich 2002: 27). Ausschlaggebend für diesen Schritt war die Kombination aus internem Druck durch Direktor*innen, die zunehmende mediale Aufmerksamkeit sowie der direkte politische Druck von Kongress und Finanzministerium (I318: 149-157). Ziel der so genannten Morse-Kommission war es, das Projekt im Hinblick auf die Anwendung der Umsiedlungsrichtlinie zu überprüfen (vgl. Clark 2003: 4). Im September 1991 begann die Kommission ihre Arbeit. Nach einer zehnmonatigen Untersuchung stand fest, dass die WB ihre eigene Umsiedlungsrichtlinie, die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Richtlinie zum Schutz indigener Völker verletzt hatte. Diese Verstöße gegen die Richtlinien hatten Menschenrechtsverletzungen und ökologische Schäden verursacht und damit genau jene betroffen, die von dem Sarovar-Staudamm eigentlich hätten profitieren sollen (vgl. Djiraibe u.a. 2004: 22). Die Morse-Kommission empfahl der WB, die finanzielle Unterstützung zurückzuziehen, da die festgestellten Probleme nicht zu beheben seien (vgl. Morse & Berger 1992: 355). Ungeachtet des Drucks innerhalb und außerhalb der WB, entschied sich das Direktorium jedoch für die Fortsetzung des Projekts (vgl. Pallas 2010: 95).

8 *Subcommittee on Natural Resources, Agricultural Research and Environment* (101. Kongress, 1. Sitzung, 1989).

Eine weitere interne Kommission unter Leitung des damaligen Vizepräsidenten Willi Wapenhans veröffentlichte ebenfalls 1992 ihre Ergebnisse (Wapenhans-Bericht). Die Untersuchung bewertete 37,5 % des Projektportfolios als nicht zufriedenstellend und stellte fest, dass dies im Zusammenhang mit der vorherrschenden Kreditvergabepraxis stand. Die *culture of approval* wurde dadurch charakterisiert, möglichst schnell viel Geld zu verleihen (vgl. Clark 2003: 5). Insgesamt zeichneten die beiden Berichte ein „vernichtendes Bild“ (Pallas 2010: 99).⁹

Die mittlerweile international agierende Narmada-Kampagne erlangte in den frühen 1990er Jahren internationale Aufmerksamkeit (vgl. Fox 2003: xiii). Mehr als vierzig Organisationen aus sechs verschiedenen Kontinenten vertraten ökologische, ökonomische und religiöse Standpunkte, die sich auf fast ein Dutzend verschiedener Themen konzentrierten (vgl. Udall 1998: 401; Pallas 2010: 105). Nicht zuletzt erhöhte die Rio-Konferenz (1992) den Bekanntheitsgrad der Narmada-Kampagne, indem sie die globale Aufmerksamkeit auf umwelt- und entwicklungspolitische Themen lenkte. In diesem Kontext forderten die Regierungen der Mitgliedstaaten die WB auf, ein „transparentes System der Rechenschaftspflicht zu entwickeln, um zu gewährleisten, dass die öffentlichen Mittel übereinstimmend mit dem Mandat der WB für eine nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung eingesetzt werden“ (Clark 1999: 3). Als Reaktion auf die zunehmende Infragestellung der Projektfinanzierung forderte die Regierung Indiens 1993 die WB auf, die finanzielle Unterstützung des Sarovar-Staudamms zurückzustellen (vgl. Clark 2001: 52f; Pallas 2010: 195).

In der Eröffnungsrede zur zehnten Wiederauffüllung der IDA machte der einflussreiche Kongressabgeordnete Barney Frank deutlich, dass institutionelle Reformen für die WB unvermeidlich seien. Die Forderungen beinhalteten die Einrichtung eines unabhängigen Beschwerdemechanismus sowie die Überarbeitung der Richtlinie zur Veröffentlichung von Projektinformationen aus dem Jahr 1985 (*disclosure policy*). Andernfalls würde die WB die finanzielle Unterstützung der USA verlieren (vgl. Rich 2013: 27).

Am 10.2.1993 erhielt der Präsident Lewis T. Preston einen Antrag von vier Direktor*innen, welche die Einrichtung eines unabhängigen internen Kontrollgremiums für laufende Projekte forderten (vgl. Shihata 2000: 17). Mit der Frage, wie ein solches Kontrollgremium aussehen könne, beschäftigten sich zu diesem Zeitpunkt bereits mehrere Personen aus dem Umfeld der in Washington D.C. ansässigen NROen. Diese hatten die Möglichkeit, die Entwürfe des Direktoriums zu kommentieren und konnte diesen

9 Alle Übersetzungen fremdsprachiger Zitate von D.S.

somit entscheidend beeinflussen. Der letzte Entwurf seitens der NROen wurde am 20.9.1993 an die damalige Clinton-Administration sowie an Entscheidungsträger*innen innerhalb der WB gesendet (I718: 420). Zwei Tage später veröffentlichte das Direktorium die Resolution zur Schaffung des IP (vgl. WB 1993). Ein Jahr später begann das IP seine Arbeit. Projektbetroffene Menschen hatten von jetzt an zum ersten Mal die Möglichkeit, eine Beschwerde gegenüber einer multilateralen *Entwicklungsbank* einzureichen.

Das Inspection Panel: Mandat und Prozesse

Der folgende Abschnitt beschreibt das Mandat und die Prozesse des IP, um einen Einblick in die grundlegenden Funktionen zu ermöglichen. Das IP kann nach Eingang einer Beschwerde zu einem von der WB finanzierten Projekt¹⁰ überprüfen, inwiefern sich das WB-Management an die Richtlinien¹¹ gehalten hat (*compliance*). Wird im Rahmen eines Beschwerdeprozesses eine Nichteinhaltung (*non-compliance*) festgestellt, muss das WB-Management einen Aktions-Plan (*Management Action Plan*) vorlegen, der beschreibt, wie die festgestellten Mängel behoben werden können. Das Direktorium überprüft wiederum die Eignung dieser Maßnahmen. Die unabhängigen Untersuchungen durch das IP sollen außerdem zum institutionellen Lernen der WB beitragen (vgl. IP 2014: 6). Die hierfür vorgesehene Beratungsfunktion (*advisory-role*) wurde vom IP während der letzten fünf Jahre intensiviert, jedoch zunächst nur informell umgesetzt. Erst im Herbst 2018 erkannte das Direktorium die Beratungsfunktion an (vgl. WB 2019).

Das IP besteht derzeit aus elf Personen. Drei Personen bilden das Panel und führen hauptverantwortlich die Untersuchungen durch. Nach einem öffentlich ausgeschriebenem Bewerbungsprozess ernennt das Direktorium die Panel-Mitglieder. Zwischen einer Tätigkeit in der Weltbank-Gruppe (WBG) und einer Anstellung beim Panel müssen mindestens zwei Jahre liegen. Nach Ablauf der fünf Jahre dürfen Panel-Mitglieder nie wieder für die WBG tätig sein (vgl. IP 2014: 7). Ein ständiges Sekretariat, bestehend aus derzeit acht Personen unterstützt das Panel in seiner Arbeit. Für das Sekretariat gelten die Beschränkungen zu vorausgehenden oder anschließenden Beschäftigungsverhältnissen nicht. Eher noch wird institutionelles Wissen über die WB für die Bearbeitung der Beschwerden als notwendig erachtet (I818: 159-173).

10 Als weltbankfinanzierte Projekte gelten an dieser Stelle von der IDA und der IBRD finanzierte Projekte, da das Mandat des IP auf diese beiden Institutionen begrenzt ist. Beschwerden zu Projekten der IFC oder der MIGA werden vom *Compliance Advisor Ombudsman* bearbeitet, dem zweiten Beschwerdemechanismus der WBG.

11 *Environmental Assessment, Natural Habitats, Pest Management, Involuntary Resettlement, Indigenous Peoples, Forests, Physical Cultural Resources* und *Safety of Dams*.

In der Regel ist jeweils eine Person aus dem Panel mit Unterstützung durch einen *operations officer* aus dem Sekretariat mit der Bearbeitung einer Beschwerde befasst. Zudem werden im Rahmen der Untersuchungen fallspezifisch externe Expert*innen hinzugezogen (I2018: 162-166). In den Geschäftsjahren 2014 bis 2018 stand dem IP ein Budget von jeweils 3,6 bis 4 Mio. US\$ zur Verfügung (vgl. Treasury Department 2019: 3). Das Budget kann nach Bedarf durch das Direktorium aufgestockt werden.

Bis Juni 2019 reichten Projektbetroffene beim IP 133 Beschwerden ein, von denen 37 zu einer Hauptuntersuchung führten.¹² Dies entspricht in etwa fünf Beschwerden pro Jahr. Im Verhältnis zu mehr als 300 finanzierten Projekten¹³ pro Jahr stellt dies einen verschwindend geringen Anteil dar. Während man dies einerseits als Indiz für die Qualität der Projekte heranziehen könnte, gehen Kritiker*innen davon aus, dass die Beschwerden des IP lediglich die Spitze des Eisbergs darstellen.

Ob eine Beschwerde registriert wird, hängt von sechs Zulassungskriterien (*eligibility criterias*) ab, die anhand der zur Verfügung gestellten Informationen, der internen Projektdatenbanken sowie der Rückfragen an das Management und die Betroffenen überprüft werden. Das IP kann zudem eine Vorabuntersuchung im Projektgebiet (*eligibility mission*) durchführen, um die Zulässigkeit der Beschwerde festzustellen. Zulassungskriterien sind u.a., dass zwei oder mehr Personen aus dem Kreditnehmerland eine Beschwerde einreichen und noch nicht mehr als 95 % des Kredits ausgezahlt wurden. Zudem müssen Projektbetroffene zunächst das WB-Management über die Probleme informieren und ihre Unzufriedenheit mit den daraus resultierenden Maßnahmen mitteilen (vgl. IP 2014: 10-16).

Während der Untersuchung kann das IP alle Projektdokumente einsehen und verantwortliche WB-Mitarbeiter*innen interviewen. Im Anschluss daran schreibt das IP einen Bericht (*IP Report and Recommendation*), aus dem hervorgeht, ob es eine Hauptuntersuchung (*fact-finding mission*) im Projektgebiet empfiehlt oder nicht (I818: 143-152). Auf Grundlage des Berichts entscheidet dann das Direktorium, ob es der Empfehlung des IP folgt. Sind alle Zulassungskriterien erfüllt, stimmt das Direktorium dieser Empfehlung zu (vgl. WB 1999). Dem IP ist es demzufolge nicht möglich, eine Hauptuntersuchung ohne die Zustimmung des Direktoriums zu initiieren.

Mit der Einrichtung des IP ging die Hoffnung einher, dass dieser Prozess „eine Möglichkeit bieten würde, die Bank gegenüber den von ihren Kreditvergabeentscheidungen betroffenen Menschen rechenschaftspflichtig zu

12 Stand 24.6.2019, siehe: <https://inspectionpanel.org/panel-cases/data>.

13 Zwischen 1990 und 2010 wurden 6.884 Projekte finanziert (WB 2012), das entspricht im Durchschnitt 344 pro Jahr.

machen und dass ein solcher Mechanismus zur Vermeidung weiterer katastrophaler Projekte führen würde“ (Clark 2003: 2). Inwiefern dies zutreffend ist, möchte ich in Bezug auf das Auftreten entwicklungspolitisch verursachter Vertreibung im weiteren Verlauf untersuchen.

Trends und Ursachen entwicklungspolitischer Vertreibung

Im Folgenden werde ich quantitative Trends zur Anwendung der Umsiedlungsrichtlinie darstellen. Hierfür verwende ich Daten, die durch die WB im Rahmen einer Projektevaluation für den Zeitraum 1990 bis 2010 erhoben wurden (WB 2012; 2014). Anschließend ziehe ich Ergebnisse einer vom IP durchgeführten Tiefenanalyse jener Beschwerdefälle heran, die im Zusammenhang mit der Nichteinhaltung der Umsiedlungsrichtlinie stehen (IP 2016c). Ergänzend greife ich auf eine Analyse des *Internal Audit Department* (IAD) zurück, welches ihrerseits die Umsetzung der Richtlinien überprüft hat (IAVP 2014).

Die Umsiedlungsrichtlinie (OP 4.12) greift nicht nur im Falle physischer Umsiedlung, sondern umfasst zudem direkte wirtschaftliche wie auch soziale Auswirkungen. Verursacht werden können diese Auswirkungen durch den (unfreiwilligen) Verlust von Grundstücken, Vermögenswerten, vom Zugang zu Vermögenswerten, von Einkommensquellen oder Existenzgrundlagen. Weiter umfasst die Richtlinie die unfreiwillige Zugangsbeschränkung zu gesetzlich ausgewiesenen Parks und Schutzgebieten, sofern dies zu negativen Auswirkungen auf die Lebensumstände der betroffenen Menschen führt (vgl. WB 2013).

Die Definition der Umsiedlungsrichtlinie führt zwar dazu, dass aufgrund ihrer Anwendung auf analytischer Ebene nicht in jedem Fall von der tatsächlichen Umsiedlung von Menschen ausgegangen werden kann. Da die physische Umsiedlung jedoch nur eine negative Auswirkung eines multidimensionalen Phänomens darstellt, verweist ihre Anwendung auf nicht zu unterschätzende Folgen für die betroffenen Menschen. In Bezug auf die Finanzierung von Staudämmen geht der Bericht der *World Commission on Dams* zudem davon aus, dass physische Umsiedlungen in den meisten Fällen unfreiwillig erfolgen (vgl. WCD 2000: 103) und die Zahlen betroffener Menschen dabei häufig unterschätzt werden (vgl. Bartolome u.a. 2000: 7).

Aus dem *Involuntary Resettlement Portfolio Review* (WB 2012) geht hervor, dass auf 1.423 Projekte (21 %) von 6.884 Projekten die Umsiedlungsrichtlinie angewendet wurde (ebd.: 12). Betrachtet man das Verhältnis des Gesamtportfolios zu den aktiven Projekten nimmt die Anwendung der Richtlinie im zeitlichen Verlauf zu. Bezogen auf das Jahr 1993 ließ sich die

Umsiedlungsrichtlinie auf 146 aktive Projekte (8 %) des Gesamtportfolios anwenden, während dies bezogen auf das Portfolio aus dem Jahr 2009 bereits auf 747 (29 %) der aktiven Projekte zutrifft (ebd.: 1). Teilt man die Projekte in „abgeschlossene“, „aktive“ und sich „in Vorbereitung“ befindende Projekte ein, wird dieser Anstieg noch deutlicher. Während 12 % (von 3.725) der abgeschlossenen Projekte Umsiedlungsmaßnahmen erforderten, betrifft dies 29 % (von 2.560) der aktiven Projekte. Bezogen auf die Vorbereitungsphase wird die Umsiedlungsrichtlinie bereits in 41 % (von 599) der Projekte angewendet (ebd.: 12).

23 % der Projekte mit Umsiedlungsmaßnahmen werden dabei durch den Transportsektor hervorgerufen, dem damit führenden Sektor vor den Energie- und Landwirtschaftssektoren mit jeweils 12 % (ebd.: 15).

Die Maßnahmen der Umsiedlungsrichtlinie werden jedoch nicht immer umgesetzt. Beispielsweise wurden in 7 % (56) der im Jahr 2009 aktiven Projekte keine Vorbereitungsmaßnahmen getroffen (ebd.: 21). In lediglich 29 % (218) der Projekte wurde ein Umsiedlungsplan erstellt (ebd.: 21).

Um während der Projektvorbereitung situationsangemessene Maßnahmen auszuwählen, müssen alle Projekte auf einer Risikoskala von A (hoch), über B (mittel), zu C (niedrig) eingestuft werden. Das IAD stellt für die im Jahr 2014 aktiven Projekte (2.355) fest, dass in über der Hälfte der Projekte keine Risikoeinschätzung vorhanden ist (vgl. IAVP 2014: 10). Der *Resettlement Review* zeigt zudem auf, dass 58 % der Projekte mit Umsiedlungsmaßnahmen lediglich als Kategorie B eingestuft werden. 12 % fallen sogar in die niedrigste Risikostufe. Die Einstufung in Kategorie B und C bedeutet, dass die regionalen Umwelt- und Sozialexpert*innen die aus der Umsiedlungsrichtlinie resultierenden Maßnahmen nicht prüfen müssen. Die Überprüfung liegt in diesen Fällen in der Verantwortung der Sektorenmanager*innen (vgl. WB 2012: viii), die mitunter in Washington D.C. tätig sind. Darüber hinaus hat das IAD festgestellt, dass bei mehr als der Hälfte der 2.355 aktiven Projekte im Jahr 2014 Umwelt- und Sozialexpert*innen fehlten (vgl. IAVP 2014: 8). Die Vermutung liegt nahe, dass mit diesen Verfehlungen negative Auswirkungen einhergehen.

Für die Fortführung des *Resettlement Reviews* wurde eine Tiefenanalyse von 59 Projekten durchgeführt, in denen ein Umsiedlungsplan vorlag (WB 2014). In 15 Projekten (25,4 %) lagen nach Projektabschluss keine Informationen über den Einfluss der Umsiedlungsmaßnahmen auf das Wohlergehen der betroffenen Menschen vor. Die Autor*innen verweisen darauf, dass in den meisten der untersuchten Projekte eine mangelhafte oder gar keine Überprüfung der Umsiedlungsmaßnahmen stattgefunden hat (vgl. WB 2014: vii).

Im nächsten Schritt betrachte ich die beim IP eingereichten Beschwerden, um herauszuarbeiten, inwieweit die mangelnde Umsetzung der Umsiedlungsrichtlinie tatsächlich mit negativen Projektauswirkungen einhergeht. In 70 der 133 eingereichten Beschwerden beim IP verweisen die Beschwerdeführer*innen auf die Nichteinhaltung der Umsiedlungsrichtlinie.¹⁴ Bezogen auf 32 Hauptuntersuchungen standen laut dem IP dabei 21 Fälle (66 %) in direktem Zusammenhang mit der Nichteinhaltung der Umsiedlungsrichtlinie (vgl. IP 2016c: 2). Das IAD hat zudem festgestellt, dass 52 % aller Untersuchungen des IP in den Jahren 2003 bis 2013 aus Projekten der mittleren Risikostufe (B) hervorgingen (vgl. IAVP 2014: 12). Eine mittlere Risikoeinschätzung in jedem zweiten Beschwerdefall wirft Fragen hinsichtlich der fachgerechten Durchführung auf. Im Rahmen seiner Beratungstätigkeiten veröffentlichte das IP im Jahr 2016 zudem eine Berichtsreihe mit dem Titel „Emerging Lessons“ (vgl. IP 2016c), die wiederkehrende Problembereiche bisheriger Beschwerdeprozesse untersucht. Der erste darin aufgegriffene Problemkomplex wurde unter dem Titel „unfreiwillige Umsiedlung“ gefasst.¹⁵ Bezogen auf 22 vom IP durchgeführte Hauptuntersuchungen werden folgende Richtlinienverstöße festgestellt:

Tabelle 1: Spezifische Bereiche bei Nichteinhaltung der Umsiedlungsrichtlinie

Nichteinhaltung der Richtlinie	Anzahl der Verstöße
hinsichtlich der sachgerechten Einschätzung von Risiken	20 von 22
hinsichtlich der Umsetzung der Konsultation und Veröffentlichung von relevanten Informationen	16 von 22
hinsichtlich der sachgerechten Auswahl der Umsiedlungsmaßnahmen	5 von 22
hinsichtlich der Überwachung der Umsiedlungsmaßnahmen	12 von 22
hinsichtlich der angemessenen Kompensationszahlungen	15 von 22
hinsichtlich der Einrichtung eines auf Projektebene zugänglichen Beschwerdemechanismus	8 von 22
hinsichtlich der Sicherstellung die Lebensumstände der Menschen im Rahmen der Umsiedlungsmaßnahmen wiederherzustellen	18 von 22

Quelle: Erstellt in Anlehnung an IP 2016c: 3

¹⁴ Stand 24.6.2019, siehe IP-Website: <https://inspectionpanel.org/panel-cases/data>.

¹⁵ Die folgenden Studien befassen sich mit Umwelteinschätzungen, Indigenen Personen sowie Konsultation, Partizipation und Veröffentlichung von Informationen.

In jedem der analysierten Beschwerdefälle wurde die Nichteinhaltung der Umsiedlungsrichtlinie in durchschnittlich vier verschiedenen Aspekten festgestellt. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in allen Berichten Mängel hinsichtlich der Risikoeinschätzung und der Überwachung notwendiger Umsiedlungsmaßnahmen ins Auge fallen. Der Bericht des IP verweist zudem darauf, dass die Nichteinhaltung der Umsiedlungsrichtlinie negative Folgen für die Menschen im Projektgebiet hat. Darüber hinaus lässt sich der Tabelle entnehmen, dass die vorgenommenen Kompensationszahlungen häufig mangelhaft durchgeführt wurden und es häufig nicht gelingt, die Lebensumstände der Menschen wiederherzustellen (ebd.). Wie sich die identifizierten Problembereiche auf lokaler Ebene auswirken können und welchen Einfluss das IP konkret auf entwicklungspolitisch verursachte Vertreibung hat, werde ich im folgenden Abschnitt anhand des 98. Beschwerdefalls des IP untersuchen.

Der 98. Beschwerdefall des Inspection Panels

In Bezug auf die Analyse institutioneller Prozesse und der lokalen Auswirkungen beschränke ich mich im folgenden Kapitel auf jene Aspekte, die im Zusammenhang mit der Nichteinhaltung der Umsiedlungsrichtlinie und der daraus resultierenden Vertreibung projektbezogener Menschen stehen.

Das TSDP wurde durch zwei Kredite der IDA finanziert. Der erste Kredit umfasste 190 Mio. US\$ und wurde 2009 durch das Direktorium genehmigt. Der 98. Beschwerdefall bezieht sich auf den Anschlusskredit (*additional finance*) in Höhe von 75 Mio. US\$, aus dem Jahr 2011. Der Kredit zielte auf die Modernisierung und Sanierung einer 66 km langen Straße zwischen Kamwenge und Fort Portal im Westen Ugandas ab. Das Verkehrsministerium (*Uganda National Road Authority*) übernahm die Rolle der Durchführungsbehörde. Für den Straßenbau wurde die *China Railways Seventh Group* als Bauunternehmer beauftragt sowie *Gauff Ingenieure GmbH & Co. KG* als Aufsichtsbehörde. Die Straßenbauarbeiten begannen am 1.8.2013 (vgl. IP 2016b: 3).

Aufgrund von Verstößen gegen Umwelt- und Sozialrichtlinien forderte die WB erstmalig im Juni 2014 die Regierung Ugandas auf, alle Steinbruch- und Erdarbeiten einzustellen (vgl. WB 2015a: 23). Das IP erhielt die erste Beschwerde von Bewohner*innen der Stadt Bigodi im Dezember 2014. Die Beschwerde kritisierte u.a. Kinderarbeit, mangelnde Verkehrssicherheit, sexuelle Belästigung Minderjähriger, zunehmende Schwangerschaften Minderjähriger, zunehmende Schulaustritte, steigende HIV/AIDS-Infektionen, Prostitution im Projektgebiet, zerstörte Häuser und Grundstücke sowie nicht

geleistete oder unzureichende Kompensationszahlungen (vgl. JFCU 2015a; IP 2016a: 1, 12).

Die erste Beschwerde wurde vom IP nicht registriert, da die Beschwerdeführer*innen zunächst keinen vorherigen Kontakt zum WB-Management nachweisen konnten (vgl. WB 2015a: v). Das Verkehrsministerium hatte es jedoch versäumt, einen Mechanismus zur Beschwerdebehebung auf Projektenebene zu installieren (*Grievance Redress Mechanism*) und somit gegen die Umsiedlungsrichtlinie verstoßen (vgl. IP 2016b: 60-63). Die Menschen vor Ort hatten so keine realistische Möglichkeit, ihre Beschwerden gegenüber dem WB-Management zu artikulieren.

Im September 2015 erhielt das IP eine zweite Beschwerde von 58 Mitgliedern der Gemeinden Bigodi und Nyabubale-Nkingo. Die früheren Beschwerdepunkte wurden bekräftigt und ausgeweitet. Da sich die Beschwerdeführer*innen vor politischer Verfolgung fürchteten, ernannten sie die lokale NRO *Joy for Children Uganda* (JFCU) als ihre Vertretung. JFCU übernahm von diesem Zeitpunkt an die Kommunikation mit den Projektbeteiligten und erhielt so im weiteren Beschwerdeverlauf eine tragende Rolle. Durch die ausführliche Dokumentation lokaler Projektauswirkungen und deren Veröffentlichung (vgl. JFCU 2015b) gelang es, den öffentlichen Druck auf die WB entscheidend zu erhöhen. Außerdem konnten die Beschwerdeführer*innen erst durch die Kooperation mit JFCU im Rahmen eines Feldbesuchs mit Vertreter*innen der WB Fälle sexuellen Missbrauchs dokumentieren. Die umfangreichen Konsultationen von JFCU mit der Bevölkerung wurden von BIC finanziell unterstützt. Darüber hinaus führte BIC von Beginn an informelle Gespräche mit Entscheidungsträger*innen innerhalb der WB und informierte das US-Finanzministerium und Kongressabgeordnete über die Situation im Projektgebiet (I618: 163-166, 262-269).

Die WB setzte die Finanzierung schließlich am 22.10.2015 aus. Veranlasst wurde sie zu dieser ungewöhnlichen Maßnahme, durch die Schwere der negativen Auswirkungen, auf die zahlreiche Projektbesuche verwiesen. Ein weiterer Grund war die unkooperative Haltung des Verkehrsministeriums und des Bauunternehmens gegenüber der WB (vgl. WB 2015a: 27).

Nach dem Finanzierungsstopp nahm der politische Druck auf JFCU und die projektbetroffenen Menschen zu. Die Präsidentschaftswahlen im Februar 2016 intensivierten die Situation zusätzlich (I316: 161). Auch das verantwortliche Verkehrsministerium setzte JFCU durch Anrufe zunehmend unter Druck (I116: 317-320). JFCU galt als die Organisation, die durch die Beschwerde beim IP den Finanzierungsstopp zu verantworten hatte und wurde deshalb wiederholt beschuldigt, Regierungsprojekte zu sabotieren (I116: 496-504). Zeitgleich befürchteten die Befürworter*innen

die Annullierung des Projekts und versuchten deshalb, die Offenlegung projektbezogener Probleme zu verhindern. Politiker*innen nutzen u.a. lokale Radiosendungen, um JFCU als „Entwicklungsgegner“ (I216: 283) zu diffamieren.

Am 18.12.2015 reagierte das WB-Management schriftlich auf die Beschwerde, nachdem es die Antwort bereits zwei Mal verschoben hatte. Schließlich erkannte das WB-Management die Verfehlungen in der Vorbereitung, Umsetzung und Überwachung des Projekts an (WB 2016: 6; 2018: iii). Das Management kündigte an, die Finanzierung nicht nur zu pausieren, sondern vollständig abzubrechen (vgl. IP 2015: 27).

Das IP konnte erst zwölf Monate nach Eingang der ersten Beschwerde die eigentliche Vorabuntersuchung in Uganda durchführen (vgl. IP 2016b: 10). Bereits am letzten Tag der Vorabuntersuchung zog sich die WB endgültig aus der Finanzierung des TSDP zurück. Einen Tag später bestätigte der Präsident der WB, Dr. Kim, es sei nicht gelungen, das TSDP „ordnungsgemäß zu überwachen, um sicherzustellen, dass die Armen und Schwachen [...] geschützt werden“ (WB 2015b).

Darüber hinaus wurde die Finanzierung zwei weiterer Straßenbauprojekte, die beide in Verantwortung desselben Verkehrsministeriums standen, gestoppt. Am 8.1.2016 veröffentlichte das IP seinen Bericht der Vorabuntersuchung, aus dem die Empfehlung einer Hauptuntersuchung hervorging. Dem stimmte das Direktorium im Januar 2016 schließlich zu.

Am 4.8.2016 wurde der Untersuchungsbericht des IP veröffentlicht: Die Risikoeinschätzung des TSDP als Kategorie B wertete das IP als Fehleinschätzung (vgl. WB 2016: 23). Das IP stellte zudem fest, dass die daran anknüpfenden Umwelt- und Sozialeinschätzungen und auch der Umsiedlungsplan nicht ausreichend vorbereitet wurden (vgl. IP 2016b: viii). Der Umsiedlungsplan für den Anschlusskredit aus dem Jahre 2011 wurde auf Grundlage eines zuvor in Zusammenarbeit mit der *African Development Bank* (AfDB) erstellten Umsiedlungsplan für den neuen Streckenabschnitt überarbeitet. Der Umsiedlungsplan wies jedoch nicht nur mangelnde Qualität auf; vielmehr war der Umsiedlungsplan im Original weder beim Verkehrsministerium, der WB, noch bei der AfDB auffindbar (vgl. IP 2016b: 43).

Bei der Vorbereitung auf das TSDP ging die WB davon aus, etwa 2.200 Menschen umzusiedeln (vgl. WB 2016: 10). Die Zahl wurde im Laufe der Untersuchungen mehrfach korrigiert, sodass die WB mittlerweile davon ausgeht, dass 2.960 Menschen negativ betroffen sind (vgl. WB 2017: 10). Das IP berichtete beispielsweise über eine Familie, die nicht in die Liste zu kompensierender Menschen aufgenommen wurde, obwohl ihr Grundstück ein Teil eines geplanten Steinbruchs war. Diese Familie baute ihre Lebensmittel

auf dem Grundstück an, sodass der Verlust des Grundstücks eine existenzielle Bedrohung darstellte. Zudem waren Familienmitglieder aufgrund schwerer psychischer und körperlicher Behinderungen Diskriminierung ausgesetzt. In Bezug auf diesen Fall hat das IP in seinem Bericht hervorgehoben, dass es bei Feldbesuchen kein Bewusstsein für die extreme Verletzbarkeit der Familie gab (ebd.: 49). Aufgrund der umfassenden Definition der Umsiedlungsrichtlinie sowie fehlender Differenzierungen zwischen den einzelnen Einflusskategorien in den analysierten Berichten ist jedoch nicht eindeutig feststellbar, wie viele von den negativ betroffenen Menschen physisch umgesiedelt, vertrieben oder anderweitig negativ beeinflusst wurden.

Das IP dokumentierte zudem Unfälle, denen weder der Bauunternehmer noch die Polizei nachgingen. Die betroffenen Personen hätten ohne die Hauptuntersuchung keine Möglichkeit gehabt, Kompensationen einzufordern (vgl. IP 2016b: 29). Hinsichtlich der geleisteten Kompensationszahlungen kam das IP zu dem Ergebnis, dass diese überwiegend falsch bemessen wurden. Das IP legt zudem dar, die WB sei ihrer Verantwortung nicht nachgekommen, die Umsetzung der Sicherheitsmaßnahmen zu überprüfen (ebd.: viii). Infolgedessen seien mindestens sieben Menschen aufgrund von Arbeits- oder Verkehrsunfällen zu Tode gekommen; weitere Menschen litten bis heute unter bleibenden Schäden in Folge von Unfällen (ebd.: vii).

Die ersten Anzeichen negativer Auswirkungen waren nach Auffassung des IP bereits im Jahr 2008 zu erkennen (ebd.: x). Zudem seien die mangelnden Kapazitäten des Verkehrsministeriums als Hauptrisiko bereits vor der Kreditzusage bekannt gewesen (vgl. WB 2011: 3). Ungeachtet dessen wurden die Bedenken der Menschen vor Ort erst nach der zweiten Beschwerde beim IP und erhöhter medialer Aufmerksamkeit vom WB-Management ernst genommen. Das IP wirft dem Bauunternehmer direkt und der WB hinsichtlich ihrer Verantwortung indirekt vor, dass die Bauarbeiten und demzufolge die Projektumsetzung gegenüber der Unversehrtheit der Menschen vor Ort priorisiert wurden (vgl. IP 2016b: 101). Das IP folgert, dass die Armut im Projektgebiet in Folge des TSDP zugenommen hat (ebd.: 101).

Implikationen für institutionelle Rechenschaftspflicht

Entscheidend für die Funktionsweise von Beschwerdemechanismen sind sowohl die Umwelt- und Sozialrichtlinien als auch die Richtlinien zur Veröffentlichung von Projektinformationen. Die Richtlinien sind somit „zum Prüfstein der Rechenschaftspflicht der Bank hinsichtlich der Auswirkungen ihrer Projekte geworden“ (Ebrahim & Herz 2007: 10). Bereits relativ kleine institutionelle Veränderungen innerhalb multilateraler Finanzinstitutionen

können große Auswirkungen auf die betroffenen Menschen haben (vgl. Fox & Brown 1998a: 2). Die Reformerfolge in diesem Bereich sind demnach als wichtige Auswirkungen der Einrichtung des IP zu betrachten. Die Funktion der NROen als Brückenorganisation (vgl. ebd.: 3) stellte dabei ein zentrales Element dar.

Die Umsiedlungsrichtlinie wurde in den Folgejahren von 24 bilateralen Finanzinstitutionen der OECD, der asiatischen (1995), der inter-amerikanischen (1998), der europäischen (2001) und der afrikanischen (2003) *Entwicklungsbank* übernommen. Hinzu kommen 80 private Banken, die im Rahmen der Äquator-Prinzipien ebenfalls die in der WB erkämpften Umwelt- und Sozialrichtlinien übernommen haben (vgl. Cernea & Maldonado 2018: 10f).

Es bleibt abzuwarten, wie der neue *Environmental and Social Framework* (ESF) und die *Environmental and Social Standards* sich auf die Projektumsetzung und die Arbeit des IP auswirken werden. Der Inhalt der neuen Umwelt- und Sozialrichtlinien ist im neuen ESF so nicht wiederzufinden und zudem wurden die dazugehörigen *operational policies* und *bank procedures* in „Standards“ umgewandelt. Was zunächst nach einer sprachlichen Veränderung klingt, bedeutet in der institutionellen Praxis, dass diese Standards nur noch für die Kreditnehmer*innen verpflichtend sind, jedoch nicht mehr für die WB-Mitarbeiter*innen (ebd.: 24f).

Auch die Entstehung des IP hatte Folgen, die weit über die Grenzen der WB hinausgehen. Die durch die *Narmada* und der *Multilateral Bank Campaign* maßgeblich initiierte Einrichtung des IP wurde nach und nach von nahezu allen multilateralen und mittlerweile auch vermehrt nationalen *Entwicklungsbanken* aufgegriffen, indem diese ähnliche Beschwerdemechanismen einrichteten (vgl. Rich 2013: 234). Diese wiederum haben sich zu einem Netzwerk aus mittlerweile 20 Beschwerdemechanismen zusammengeschlossen, dem *Independent Accountability Mechanism Network* (IAMnet).¹⁶ Die Entstehung des IAMnet zeigt, dass sich aus den vor 25 Jahren undenkbaren Forderungen nach institutioneller Rechenschaftspflicht eine Norm etabliert hat.

Alle Beschwerdemechanismen berichten entweder direkt oder indirekt an die Geschäftsführung, das Direktorium oder an den/die Präsident*in der zugehörigen Institution. Dadurch besteht die Möglichkeit, dass negative Projektauswirkungen über die Beschwerdeprozesse zu einem früheren Zeitpunkt an die Entscheidungsträger*innen gelangen. Die Beschwerdeprozesse vermögen es zudem, die Vielschichtigkeit negativer Auswirkungen aufzuzeigen.

¹⁶ Website des IAMnet: <http://independentaccountabilitymechanism.net/>, letzter Zugriff am 26.6.2019.

Die Beschwerdeprozesse bieten außerdem einen Ansatzpunkt für NROen, die in fast der Hälfte aller Beschwerdefälle die betroffenen Menschen begleiten (vgl. Daniel u.a. 2016: 27). Die Strategien der in Washington D.C. ansässigen NROen (vgl. Keck & Sikkink 1998: 12-24; O'Brien u.a. 2000: 127-131) stärken bis heute die Rolle der Beschwerdemechanismen gegenüber dem Management (I818: 200-203). Auch im TSDP überbrückte die Zusammenarbeit zwischen JFCU und BIC die Machtungleichgewichte zwischen projektbetroffenen Menschen und der WB. Die Zusammenarbeit hat es nicht nur ermöglicht politischen Druck zu erzeugen. Die Einreichung der Beschwerde hat zudem ermöglicht, den politischen Einfluss in der WB geltend zu machen. Die enge Kooperation mit einer lokalen NRO erbrachte dabei die notwendige Legitimität für BIC, um ihrerseits Druck auf die Geberregierungen innerhalb der WB auszuüben.

Jedoch ist festzuhalten, dass weder die Einführung der Umsiedlungsrichtlinie noch die des IP bisher zur strukturellen Vermeidung von Vertreibung geführt haben. Denn die negativen Folgen entwicklungspolitisch verursachter Vertreibung spiegeln sich auch in den Beschwerdeprozessen des IP wider. Der Einfluss des IP auf die WB ist durch die institutionelle Einbettung strukturell beschränkt.

Die Wirksamkeit von Beschwerdemechanismen muss durch ein starkes Mandat und vom Management unabhängige Prozesse sichergestellt werden. Der 98. Beschwerdefall hat verdeutlicht, dass das TSDP umgesetzt wurde, obwohl erhebliche Mängel hinsichtlich der Umsiedlungsmaßnahmen bestanden (vgl. WB 2016: 23). Die Notwendigkeit, seitens der projektbetroffenen Menschen, ihre Beschwerden zunächst an das Management richten zu müssen, verlagert die Verantwortung auf die Projektbetroffenen. Insbesondere vor dem Hintergrund jener Auswirkungen, die mit der Vertreibung und Umsiedlung einhergehen, stellt dieses Kriterium eine schwer zu überwindende Zugangsbarriere dar. Durch fehlerhaftes Verhalten seitens des Managements (Mängel in der Folgenabschätzung, unzureichende Konsultation, mangelnde Vorbereitung der Umsiedlungsmaßnahmen, fehlender Beschwerdemechanismus auf Projektebene, mangelndes Monitoring, verzögertes Berichtswesen etc.) wurde die Hauptuntersuchung des IP verzögert und somit verursacht, dass die Menschen vor Ort weiterhin den negativen Auswirkungen ausgesetzt waren (vgl. IP 2016b: 95).

Nicht nur der Zugang, sondern auch die resultierenden Maßnahmen eines Beschwerdeprozesses sind noch immer strukturell und prozedural von denjenigen abhängig, die die Probleme verursachen. Die in Reaktion auf den IP-Untersuchungsbericht eingeleiteten Maßnahmen werden durch das Management geplant und überprüft. Abgesehen von der Veröffentlichung

der Fortschrittsberichte (vgl. WB 2017; 2018) gibt es demzufolge keine unabhängige Überprüfung.

Fazit

Die Einrichtung des IP hat nicht dazu geführt, das strukturelle Problem entwicklungspolitisch verursachter Vertreibung zu lösen. Dies wurde sowohl anhand der quantitativen Daten als auch der qualitativen Erkenntnisse der Fallstudie deutlich. Die Daten haben jedoch auch die Annahme bestätigt, dass es sich um ein sich zuspitzendes Problem gegenwärtiger entwicklungspolitischer Praxis handelt.

Der 98. Beschwerdefall hat zugleich die Potentiale verdeutlicht, die von Beschwerdemechanismen ausgehen: Durch eine unabhängige Untersuchung können die sozialen und ökologischen Folgen von *Entwicklungsprojekten* nicht nur aufgezeigt, sondern auch in politisches Handeln auf Seiten der finanzierenden Institution transformiert werden. Beschwerdemechanismen können dazu beitragen, Machtungleichgewichte temporär auszugleichen. Die scharfe Kritik am Management sowie die detaillierten Befunde des IP-Untersuchungsberichts haben zudem die Unabhängigkeit der Untersuchung verdeutlicht. Mit der Hauptuntersuchung gingen zudem reale Verbesserungen für die betroffenen Menschen einher.

Vor dem Hintergrund der zugesagten Kapitalerhöhung und der Zielsetzung der WBG, zunehmend in von Konflikten betroffene Staaten zu investieren, erscheint eine Stärkung der Beschwerdemechanismen als dringend notwendig. Mehr als 25 Jahre nach der Entstehung des IP, fordert das *Treasury Department* (2019) in einer öffentlichen Stellungnahme die Stärkung beider Beschwerdemechanismen der WBG. Die Reformempfehlungen ereignen sich zudem in einer Phase, in der beide Beschwerdemechanismen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft werden. Die Überprüfung des „IP toolkit“ läuft bereits seit August 2017. Eine durch externe Expert*innen geleitete Überprüfung des *Compliance Advisor Ombudsman* beginnt im Sommer 2019. Die Ergebnisse der Überarbeitungsprozesse beider Beschwerdemechanismen der WBG werden weitere wichtige Hinweise dafür liefern, welche Potentiale von ihnen für die Vermeidung negativer Projektauswirkungen zukünftig zu erwarten sind. Beschwerdemechanismen erscheinen trotz ihrer Einschränkungen als die derzeit wirksamsten Instrumente zur Projektüberwachung.

Während die Anstrengungen um Rechenschaftspflicht weitergehen, sollte jedoch nicht in Vergessenheit geraten, dass keine der beschriebenen Reformen ohne jahrzehntelange Kämpfe zivilgesellschaftlicher Akteur*innen stattgefunden hätte (vgl. Clark 2001: 55). Deshalb sollten wieder vermehrt

die lokalen Auswirkungen in den Fokus entwicklungspolitischer Debatten rücken. Weiter bleibt die Frage offen, welche Einflussfaktoren strukturelle Veränderungen in den Institutionen verhindern und somit die Fortführung der gegenwärtigen entwicklungspolitischen Praxis ermöglichen.

Literatur

- Bartolome, Leopoldo Jose; Chris De Wet; Harsh Mander & Vijay Kumar Nagaraj (2000): *Displacement, Resettlement, Rehabilitation, Reparation, and Development, WCD Thematic Review I.3*. Cape Town.
- Caulfield, Catherine (1996): *Masters of Illusion. The World Bank and the Poverty of Nations*. London.
- Cerne, Michael, & Julie Koppel Maldonado (2018): „Challenging the prevailing paradigm of displacement and resettlement: its evolution, and constructive ways of improving it“. In: Cerne, Michael, & Julie Koppel Maldonado (Hg.): *Challenging the Prevailing Paradigm of Displacement and Resettlement: Risks, Impoverishment, Legacies, Solutions*. New York, S. 1-42 (<https://doi.org/10.4324/9781315163062-1>).
- Clark, Dana L. (1999): *A Citizen's Guide to the World Bank Inspection Panel*. <http://www.ciel.org/Publications/citizensguide.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- Clark, Dana L. (2001): „The Rise and the Fall of Accountability“. In: *Watershed*, Bd. 6, Nr. 3, S. 52-55.
- Clark, Dana L. (2003): „Understanding the World Bank Inspection Panel“. In: Clark u.a. 2003, S. 1-24.
- Clark, Dana L.; Jonathan Fox & Kay Treakle (Hg.) (2003): *Demanding Accountability. Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*. Lanham, US-MD.
- Daniel, Caitlin; Kris Genovese; Mariette van Huijstee & Sarah Singh (2016): *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance*. <https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2016/03/Glass-half-full.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- DEval – Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (2018): *Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2018. Einstellungen zu Entwicklungszusammenarbeit und nachhaltiger Entwicklung*. https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2018/Einstellungen_EZ_web_links.pdf, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- Djiraibe, Delphine; Korinna Horta & Samuel Nguiffo (2004): *Access to Justice from Local Village to Global Boardroom: An Experience in International Accountability: The World Bank Inspection Panel and the Chad-Cameroon Oil and Pipeline Project*. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan043605.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- Ebrahim, Alnoor, & Steve Herz (2007): *WB Accountability in Complex Organizations: World Bank Responses to Civil Society*. http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/08-027_18c99232-358f-456e-b619-3056cb59e915.pdf, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- Fox, Jonathan (2003): „Introduction: Framing the Inspection Panel“. In: Clark u.a. 2003, pp. xi-xxxi.
- Fox, Jonathan, & David L. Brown (Hg.) (1998): *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, US-MA.
- Fox, Jonathan, & David L. Brown (1998a): „Introduction“. In: Fox & Brown 1998, S. 1-48 (<https://doi.org/10.1017/CCOL0521802474.001>).
- IAVP – Internal Audit Vice Presidency (2014): *Advisory Review of the Bank's Safeguard Risk Management IAD Report No. IBRD FY14-XX June 16, 2014*. <http://pubdocs.worldbank.org/>

- en/317401425505124162/iad-draft-report-advisory-review-safeguards-risk-management.pdf, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- IP – Inspection Panel (2014): *The Inspection Panel at the World Bank. Operating Procedures April 2014 (with Annex 2 added in February 2016)*. <https://inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/2014%20Updated%20Operating%20Procedures.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- IP – Inspection Panel (2015): *Notice of Registration: Request for Inspection REPUBLIC OF UGANDA: Transport Sector Development Project – Additional Financing (PI21097)*. <http://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/ip/PanelCases/98-Notice%20of%20Registration%28English%29.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- IP – Inspection Panel (2016a): *Report and Recommendation on a Request for Inspection: Republic of Uganda Transport Sector Development Project – Additional Financing (PI2109), Report No. 102478-UG*. <http://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/ip/PanelCases/98-Inspection%20Panel%20Report%20and%20Recommendation.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- IP – Inspection Panel (2016b): *Republic of Uganda Transport Sector Development Project – Additional Financing (PI21097) Investigation Report: 106710-UG*. <http://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/ip/PanelCases/98-Inspection%20Panel%20Investigation%20Report.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- IP – Inspection Panel (2016c): *Involuntary Resettlement. Emerging Lessons Series No. 1*. https://inspectionpanel.org/sites/inspectionpanel.org/files/publications/Final_Version_Involuntary%20Resettlement_05_17_2016.pdf, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- JFCU – Joy for Children Uganda (2015a): *Request for an Inspection: Request for an Inspection on the Impact of Kamwenge-Fort Portal Road Works Section on the Community*. <http://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/ip/PanelCases/98-Request%20for%20Inspection.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- JFCU – Joy for Children Uganda (2015b): *The Impact of the World Bank funded Kamwenge – Kabarole Road Construction Project*. https://bankinformationcenter.cdn.prismic.io/bankinformationcenter%2F32e83626-92a6-4a58-ae6f-f3dc644bc9cf_kamwenge-road-final.pdf, letzter Aufruf: 26.6.2016.
- Keck, Margaret E., & Kathryn Sikkink (1998): *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, US-NY.
- Morse, Bradford, & Thomas R. Berger (1992): *Sardar Sarovar – The Report of the Independent Review*. Ottawa.
- O'Brien, Robert; Anne Marie Goetz; Jan Art Scholte & Marc Williams (2000): *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge & New York, US-NY (<https://doi.org/10.1017/CBO9780511491603>).
- Pallas, Christopher L. (2010): *Does Civil Society Really Democratize Global Governance? Examining Transnational Civil Society Engagement with the World Bank*. London.
- Rich, Bruce (2002): „The World Bank under James Wolfensohn“. In: Pincus, Jonathan, & Jeffrey Winters (Hg.), *Reinventing the World Bank*. Ithaca US-NY, S. 26-53 (<https://doi.org/10.7591/9781501729492-003>).
- Rich, Bruce (2013): *Foreclosing the Future. The World Bank and the Politics of Environmental Destruction*. Washington D.C.
- Shihata, Ibrahim I. F. (2000): *The World Bank Inspection Panel. In Practice*. Oxford.
- Treasury Department (2019): *Report on the World Bank's Inspection Panel and the International Finance Corporation's Compliance Advisor Ombudsman: Issues and Recommendations*. <https://home.treasury.gov/system/files/206/2019-04-08-World-Bank-Panel-and-CAO-report-to-Hill.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.

- Udall, Lori (1998): „The World Bank and Public Accountability“. In: Fox & Brown 1998, S. 391-436.
- urgewald (2018): *Analyse: Weltbank vertreibt weiterhin Menschen von ihrem Land*. Pressemitteilung, https://urgewald.org/sites/default/files/Umsiedlung%20statt%20Entwicklung%20-%20PM%20urgewald%20-%2011.10.2018_0.pdf, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- WB – Weltbank (1993): *Resolution No. IBRD 93-10 and Resolution No. IDA 93-6 „The World Bank Inspection Panel“*. <http://www.inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/Resolution1993.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- WB – Weltbank (1999): *1999 Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel*. <http://www.inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/ClarificationSecondReview.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- WB – Weltbank (2011): *Project Paper on a proposed additional credit in the amount of SDR 47.5 Million to that Republic of Uganda for a Transport Sector Development Project*. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2011/05/30/000356161_20110530013417/Rendered/PDF/598250JPJRP0120e0only0900BOX358362B.pdf, letzter Zugriff: 26.6.2019.
- WB – Weltbank (2012): *Social Development Department Involuntary Resettlement Portfolio Review Phase I. Inventory of Bank-financed Projects Triggering the Involuntary Resettlement Policy (1990-2010)*. <http://pubdocs.worldbank.org/en/517941425483120301/involuntary-resettlement-portfolio-review-phase1.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- WB – Weltbank (2013): *Operational Manual – OP 4.12: Involuntary Resettlement*. <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f89db.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- WB – Weltbank (2014): *Involuntary Resettlement Portfolio Review – Phase II: Resettlement Implementation*. <http://pubdocs.worldbank.org/en/96781425483120443/involuntary-resettlement-portfolio-review-phase2.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- WB – Weltbank (2015a): *Management Response to request for Inspection Panel Review of the Uganda Transport Sector Development Project – Additional Finance (P121097)*. <http://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/ip/PanelCases/98-Management%20Response.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- WB – Weltbank (2015b): *World Bank Statement on Cancellation of the Uganda Transport Sector Development Project (TSDP)*. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/12/21/wb-statement-cancellation-uganda-transport-sector-development-project>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- WB – Weltbank (2016): *Uganda Transport Sector Development Project – Additional Financing – Lessons Learned and Agenda for Action*. <https://inspectionpanel.org/sites/inspectionpanel.org/files/ip/PanelCases/98-Lessons%20Learned%20and%20Agenda%20for%20Action.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- WB – Weltbank (2017): *First Progress Report on the Implementation of the Management Action Plan in Response to the Inspection Panel Investigation Report (INSP/106710-UG) on the Republic of Uganda Transport Sector Development Projekt – Additional Financing P121097*. <https://inspectionpanel.org/sites/inspectionpanel.org/files/ip/PanelCases/98-First%20Management%20Progress%20Report-30March2017.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- WB – Weltbank (2018): *Second Progress Report on the Implementation of the Management Action Plan in Response to the Inspection Panel Investigation Report (INSP/106710-UG) on the Republic of Uganda Transport Sector Development Projekt – Additional Financing P121097*. <https://inspectionpanel.org/sites/inspectionpanel.org/files/cases/documents/98-Second%20Management%20Progress%20Report-30%20April%202018.pdf>, letzter Aufruf: 26.6.2019.

- WB – Weltbank (2019): *Review of the Inspection Panel's Toolkit*. <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2019/05/07/review-of-the-inspection-panels-toolkit>, letzter Aufruf: 26.6.2019.
- Wirth, David A. (1998): „Partnership Advocacy in Worldbank Environmental Reform“. In: Fox & Brown 1998, S. 51-80.
- WCD – World Commission on Dams (2000): *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*. https://www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/world_commission_on_dams_final_report.pdf, letzter Aufruf: 26.06.2019.

Anschrift des Autors:

Dustin Schäfer

Dustin.Schaefer@posteo.de